Government of Canada | Gouvernement du Canada | Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Parliamentary Research Branch

BP-297E

THE MANAGEMENT AND CONTROL OF PUBLIC FINANCES IN CANADA

Prepared by Richard Domingue
Michelle Salvail
Economics Division
April 1992
Revised January 1998

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION

A. The Budget Process

B. Managing and Controlling the Public Finances

PARLIAMENT

TREASURY BOARD

DEPARTMENTS

PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

CONCLUSION

THE MANAGEMENT AND CONTROL OF PUBLIC FINANCES IN CANADA

INTRODUCTION

During the fiscal year from 1 April 1996 to 31 March 1997, the federal government spent more than $161 billion, of

which public debt charges alone accounted for almost $45 billion. Revenues amounted to $152.4 billion, so that the deficit amounted to $8.9 billion. The federal government's liabilities totalled nearly $641 billion.

In view of these figures, the need for excellent financial management is clear. A simple accounting error or slight hitch in a government program could result in a loss of several hundreds of millions of dollars. Financial controls are even more important in a context of budgetary restraint like that in Canada today.

The tabling of the budget papers on budget day ends the budget development process. A cycle of financial management that extends over more than 20 months then begins. The purpose of this cycle is to ensure that public funds are spent correctly, efficiently and as directed by Parliament.

This paper emphasizes financial management rather than budget development. It explains the public finance management cycle in detail. Before we examine the cycle and the various players in detail, it is helpful to know the organizations and departments involved in the budget process so as to have a better idea of how the income and expense budget is developed. We will then review the public finance management cycle, beginning with the role of Parliament and ending with that of the Public Accounts Committee.

A. The Budget Process

In the spring, Cabinet meets to assess the results of the last budget and to set major priorities. Previously announced initiatives are taken into account and new positions are formulated. Departments draw up multi-year activity plans on the basis of the resources available to them. Treasury Board reviews the plans to ensure that they are consistent with the budget objectives and evaluates the plans' impact on policies. During the summer, the government develops strategies and options to be examined by the Department of Finance, which prepares a financial and economic outlook update.

In the fall, the Department of Finance publishes documents for the budget consultation process, which will involve experts, provincial ministers and the general public. While consultations are taking place, reduction and reassignment options are developed. The Department of Finance weighs different positions and draws up the broad budget outline.

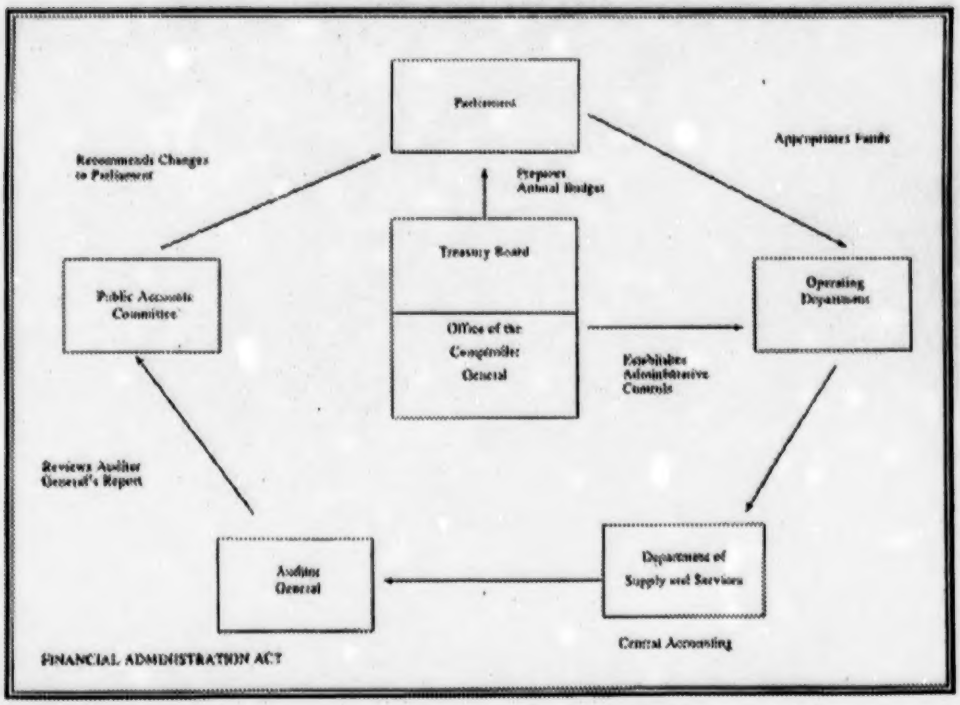
During the winter, the government makes the final decisions. The Minister of Finance delivers the Budget Speech and the President of the Treasury Board tables the Estimates. The budget process is then complete and the financial management of the budget decisions begins.

B. Managing and Controlling the Public Finances

The Financial Administration Act (FAA) sets the framework for the whole public financial management cycle. The following figure illustrates clearly how the Act controls the government's financial operations. This Act, passed by Parliament in 1952 and amended several times since then, controls the government's financial activities. As its name indicates, the Act establishes the main rules of financial management that the government departments and agencies must follow.

The FAA specifies the responsibilities of Treasury Board, the Comptroller General and the Department of Finance which, as we will see, are, along with the Office of the Auditor General, the key players in managing the government's finances.

CYCLE FOR MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES



Source: Kenneth Kernaghan and David Siegel, *Public Administration in Canada*, Methuen, Toronto, 1987, p. 568

PARLIAMENT

Parliament plays a very important role in financial management by approving the expenditures of every department and government agency for each fiscal year (1 April to 31 March).

The process of managing the public finances really begins a few days after the budget is read, when the President of the Treasury Board tables the Estimates in the House of Commons. The Estimates are in three parts and set forth the government's financial requirements. Part I contains the main points of the Estimates. Part II gives the detailed financial requirements of each department and agency. The Parts III (one for each department and agency) essentially repeat the information contained in Part II, but go into more detail. In the past, many complained that the information in the Part IIIs was difficult to understand and that too much emphasis was placed on receipts rather than on results. The Part III documents are being replaced with two new publications, however. Sixteen departments are already taking part in a pilot project on reforming the reports made to Parliament as part of the Estimates, improving the information available in the documents and increasing the government's accountability to Parliament and the Canadian public. Beginning in 1998-1999, the Part III documents will no longer be submitted with the Main Estimates; all departments will be required to submit reports on their plans, priorities and commitments for results over the long term. Information on performance (which was a very small feature in the Part III documents) will be provided in a separate document tabled by each department in the fall, six months earlier than previously. All departments are supposed to have submitted a performance report by fall 1997.

The Part IIIs (and the new reports on plans and priorities) are examined by various standing committees of the House of Commons. Barring exceptions, committees have until 31 May to adopt the budgets and report back to the House. The ministers and their senior officials appear before the committees to present and justify the expenses for the various programs. A vote on the overall Estimates is then taken in the House.

The examination of the Part IIIs, the reports on plans and priorities and the performance reports does not, as a rule, generate much interest among parliamentarians, the main reason being that, until very recently, committees could not recommend funding changes without their actions being perceived as a vote of non-confidence. Over the years, parliamentarians have been somewhat frustrated about not being able to modify departmental expenditure plans. Their frustration was addressed in part by an amendment to the Standing Orders in February 1994. Committees can now examine departments' plans and priorities and recommend changes. Since the appropriations are often voted on after the beginning of the fiscal year, the Act allows about a quarter of the required amounts to be released for operations that are already under way. New projects can begin only when the funding has been definitely approved by Parliament or deemed

to be approved.

Some departments may need additional funding during the year for all sorts of reasons. For example, the Department of Defence could face unforeseen expenses in time of war. The government must then present supplementary estimates seeking new funding or a transfer of funding between departments. These estimates must be approved by Parliament. Supplementary estimates are usually presented two to four times a year, as required.

TREASURY BOARD

Established in 1867, Treasury Board (TB) is the oldest Cabinet committee. It is made up of six Cabinet ministers, including the President of the Treasury Board and the Minister of Finance. Unlike other committees, Treasury Board, through the Treasury Board Secretariat, employs several hundreds of public servants. Furthermore, TB is the only committee subject to the *Financial Administration Act* (the other committees can be created or abolished by the Prime Minister). The Act establishes Treasury Board as a central control agency. This means that the Board has the power to regulate the various aspects of financial management.

Treasury Board has many tasks: it prepares the Main Estimates, establishes rules for government disbursements and receipts (contracts, purchases, issuance of cheques) and establishes accounting policies. In fact, these tasks can be summarized as exercising control over public funds so that they are spent honestly and carefully.

By proceeding in this way, it is easier to avoid abuses and errors of judgment; however, this approach allows little flexibility within departments. For example, if officials want to bypass certain rules, they must convince TB that it is justified. All this rigour sometimes creates tension between the Board and departments. Officials complain about the many delays and the lack of delegation of authority that result from this practice.

Treasury Board is also responsible for program evaluation within government.* While departments have responsibility for evaluating their own programs, Treasury Board, through the Secretariat, can carry out certain examinations affecting more than one department. Treasury Board also establishes guidelines for evaluations, audits and reviews.

DEPARTMENTS

The departments' role in financial management is limited to complying with the established rules. Departments must first ensure that their expenditures have been approved by Parliament and that they still have the funds for them. They must then ensure that the goods and services bought were indeed received and met the contract requirements. In the case of a subsidy or transfer payment, the departments must ensure that the recipient is truly entitled to such a payment.

The departments must also conduct internal audits and program evaluations. Although departments are given a budget to work with, they cannot acquire goods valued at over $5,000. When the cost exceeds this ceiling, the departments must make arrangements for the acquisition with Public Works and Government Services Canada.

PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES CANADA

With respect to financial management, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) acts as a central accounting agency responsible for the receipt and disbursement of public funds.

When a department approves the purchase of a particular good or service, PWGSC ensures that the department has the funds required for this expense in its budget, and only then issues a cheque for the acquisition. PWGSC takes it for granted that the department has fully complied with all purchasing procedures.

Together with Treasury Board, PWGSC is responsible for the government's accounting system. These two agencies must ensure that everything is done in accordance with established accounting policies and conventions. Under the authority of the Receiver General for Canada, PWGSC prepares and publishes the annual financial statements found in the Public Accounts.

The Public Accounts, now tabled in December of each year, nine months after the end of the fiscal year, present the financial operations of the government. They give the detailed revenues and expenditures of the government and its departments and agencies.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

The Auditor General is one of the most visible players in the public finance management cycle. The mandate of the Office of the Auditor General is to transmit the appropriate audit data to the House of Commons. The *Auditor General Act* provides that if funds were spent for purposes other than those assigned by Parliament or without regard to economy or efficiency or if satisfactory procedures were not established for measuring program effectiveness, the Auditor General must report that fact to the House of Commons. The Act requires the Auditor General to "call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons..." Prior to 1994, the OAG prepared only one annual report containing the Auditor General's observations and recommendations. Now, in addition to the annual report, the law allows publication of three periodic reports.

To carry out these duties, the *Auditor General Act* grants the Office a great deal of independence. Unlike most of the public service, the OAG does not report to a minister of the Crown. The Auditor General, who is appointed for a non-renewable term of ten years, is independent and can therefore choose what to examine and report on.

The OAG's role is to audit the government's programs and financial activities after the fact and to report on them to the House of Commons. Financial statements are audited to ensure that the information contained in the financial reports of departments, agencies and Crown corporations is presented accurately. The Auditor General must also evaluate the accounting methods used in the government's public accounts and report to the House of Commons; in this way, the Auditor General acts like any auditor in the private sector.

In addition to this attest audit, the Auditor General must also conduct a comprehensive audit, an exercise that responds to the concerns of parliamentarians and taxpayers. Guided by considerations of economy and efficiency, the Auditor General must determine whether the spending of public funds was properly authorized and the best use made of resources.

The OAG acts as an ongoing positive force. The Auditor General's examinations can prevent waste or loss or lead to faster correction of unsatisfactory situations. Sometimes it is only because of Parliament's public review of his annual reports that the Auditor General can force the appropriate parties to correct the deficiencies that he has detected. Nevertheless, it should be noted that even without the parliamentary review, officials are urged to attach great importance to improvement.

Therefore the Auditor General encourages better financial management and control within the government. He makes the government more accountable to parliamentarians and Canadians. Parliamentary committees make the Auditor General's task easier because they act as an ultimate deterrent. As we shall see, the Auditor General and the Public Accounts Committee make up a special team for protecting public funds.

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

By its examination of the public accounts, the House of Commons Standing Committee on Public Accounts completes the government's public financial management cycle. This committee, chaired by an opposition member, ensures that departments, agencies and Crown corporations are accountable to Parliament. The committee's mandate is to ensure that optimum use is made of resources. It must determine whether government policy and the observed results fulfil the previously set objectives. It does not call into question the rationale of government programs, but rather the efficiency and soundness of their implementation. Its role is to understand, evaluate and correct after the fact (through recommendations made in its reports to the House of Commons) the deficiencies and flaws noted by the Auditor General.

Since the committee is not concerned with government policy, it can be non-partisan, deal with problems and seek solutions. To fulfil its mandate, the committee uses criteria of efficiency, effectiveness and administrative simplicity (cost of administration) in its examinations. To pursue its work, the Standing Orders of the House allow the Public Accounts Committee to summon individuals and demand that documents and records be submitted as well as to study and investigate all questions referred to it by the House.

The Public Accounts of Canada and the annual report and periodic reports of the Auditor General are automatically referred to the Public Accounts Committee as soon as they are tabled. The committee can thus immediately investigate the issues raised in these documents and report if it sees fit.

The committee spends 90% of its time considering the Auditor General's reports. In light of the Auditor General's observations, the committee invites the responsible officials to answer questions from members of the Public Accounts Committee. When this committee examines the Auditor General's annual report, the observations in it take on a whole new dimension. The Public Accounts Committee can usually influence bureaucrats who have managed public resources inefficiently to change their ways. The risk of having the Public Accounts Committee report to the House of Commons on bureaucratic incompetence usually ensures that senior officials summoned before the committee agree to take corrective action.

Less frequently, the committee selects important aspects of the Public Accounts or financial reports of Crown corporations for more thorough consideration. In this case, the committee then examines the accounting methods used by the government or Crown corporations to ensure that they comply with the principles generally recognized in the profession.

The presence of the Auditor General in departments and Crown corporations is a deterrent to irregularities that lead to waste, misuse of funds and fraud. The Public Accounts Committee is a valuable ally of the Auditor General; without it, the Auditor General's reports would probably lose much of their deterrent effect. A possible sanction is to be called to appear before the Public Accounts Committee. The possibility of such a sanction enables parliamentarians to put the maximum pressure on reluctant bureaucrats to explain their actions or take corrective action.

CONCLUSION

More than two years elapse between the preparation of the budget estimates and the time when the Public Accounts Committee can really close the budget process. Some critics say that the process takes much too long and does not provide fast enough information for parliamentarians and Canadians. Nevertheless, given the huge size of the task and the many people and groups involved in the budget and the public financial management cycle, it would be very difficult to speed up the process. One might say that the time taken is the price we pay for good, sound financial management. There is always room for improvement, however; the introduction of the OAG's periodic reports is one good example of this. They enable the Public Accounts Committee to address expeditiously the problems brought to light by the Auditor General.

* From 1978 to 1993, certain tasks such as formulating accounting policies and program evaluation guidelines were assigned to the Office of the Comptroller General, an agency separate from the Treasury Board with responsibility for financial management issues. The OCG was integrated with the Treasury Board Secretariat in 1993.

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

1-800-O-Canada

Copyright & Disclaimers

Programme des services de dépôt

Direction de la recherche parlementaire

BP-297F

LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA

Réduction :
Richard Domingue
Michelle Salvail
Division de l'économie
Avril 1992
Révisé en janvier 1998

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

A. Le processus budgétaire

B. La gestion et le contrôle des finances publiques

LE PARLEMENT

LE CONSEIL DU TRÉSOR

LES MINISTÈRES

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (TPSGC)

LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

CONCLUSION

LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA

INTRODUCTION

Au cours de l'exercice financier allant du 1er avril 1996 au 31 mars 1997, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 161 milliards de dollars. Les frais de la dette publique ont drainé à eux seuls tout près de 45 milliards de dollars. Comme les recettes ont été de 152,4 milliards de dollars, le déficit s'est donc chiffré à 8,9 milliards de dollars. Par ailleurs, le passif du gouvernement fédéral a atteint près de 641 milliards de dollars.

Compte tenu de ces chiffres, il est facile de comprendre pourquoi il est nécessaire d'exercer une gestion financière exemplaire. Une simple erreur comptable ou un léger accroc dans un programme gouvernemental pourrait en effet résulter en une perte de plusieurs centaines de millions de dollars. De plus, les contrôles financiers deviennent encore plus importants dans un contexte de contraintes budgétaires comme celui qui règne actuellement au Canada.

Les documents budgétaires déposés avec le Budget mettent fin au processus d'élaboration de celui-ci. Commence alors un cycle de gestion financière qui s'étale sur plus de 20 mois. Au cours de ce cycle, on veille à ce que les deniers publics soient dépensés correctement, efficacement et selon la volonté du Parlement.

Dans ce document, nous insistons sur la gestion des finances plutôt que sur l'élaboration des besoins budgétaires. Nous y expliquons en détail le cycle de gestion des finances publiques. Toutefois, avant d'examiner ce cycle et les différents intervenants, il est important de connaître les organismes et ministères qui participent au processus budgétaire afin de mieux saisir comment se fait l'élaboration des budgets des dépenses et des revenus. Après nous être penchés sur cette gestion, nous procédons à l'étude du cycle de la gestion des finances publiques, qui débute par l'examen du Parlement et se termine par celui du Comité des Comptes publics.

A. Le processus budgétaire

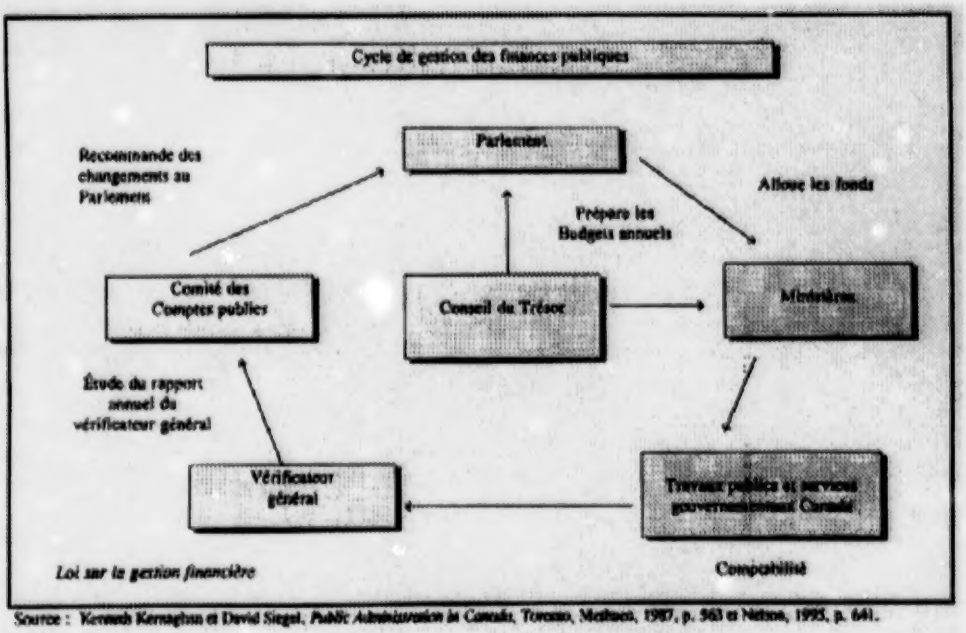
Dès le printemps, le Cabinet tient une séance pour évaluer les résultats du dernier budget et pour définir les grandes priorités. On tient compte des initiatives déjà annoncées et formule aussi des nouvelles positions. Les ministères préparent alors des Plans d'activité pluriannuels après avoir tenu compte des ressources dont ils disposent. Le Conseil du Trésor examine les Plans pour s'assurer qu'ils concordent avec les objectifs du Budget et évalue leur incidence sur les politiques. Durant l'été, le gouvernement élabore des stratégies et des options qui seront examinés par le ministère des Finances. Ce dernier prépare une mise à jour des perspectives financières et économiques.

À l'automne, le ministère des Finances publie les documents en vue des consultations budgétaires. Des consultations ont lieu avec des experts, les ministres provinciaux et le grand public. Pendant ce temps, on met au point les options de réduction et de réaffectation. En tenant compte des différents avis, le ministère des Finances élabore les grandes lignes du budget.

À l'hiver, le gouvernement prend les décisions finales. Le ministre des Finances prononce le Discours du budget et le président du Conseil du Trésor dépose le Budget des dépenses. Le processus budgétaire est alors terminé. Commence ensuite la gestion financière de toutes ces décisions budgétaires.

B. La gestion et le contrôle des finances publiques

C'est la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) qui encadre tout le cycle de la gestion des finances publiques. Le graphique suivant montre bien comment elle régit les opérations financières du gouvernement. La Loi, adoptée par le Parlement en 1952 et modifiée depuis à plusieurs reprises, permet de contrôler les gestes du gouvernement en matière financière. Comme son nom l'indique, elle établit les grandes règles relatives à la gestion financière que doivent respecter les ministères et les organismes du gouvernement.



Source : Kenneth Kernaghan et David Siegel, *Public Administration in Canada*, Toronto, Methuen, 1987, p. 563 et Nelson, 1995, p. 641.

Source : Kenneth Kernaghan et David Siegel, *Public Administration in Canada*, Toronto, Methuen, 1987, p. 563 et Nelson, 1995, p. 641.

C'est aussi dans la LGFP que l'on retrouve les responsabilités du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général et du ministère des Finances. Comme nous le verrons maintenant, ces trois organismes, ainsi que le Bureau du vérificateur général, ont des rôles prépondérants à jouer dans la gestion financière du gouvernement.

LE PARLEMENT

Le Parlement joue un rôle très important dans la gestion financière puisqu'il approuve, pour chaque année financière (allant du 1er avril au 31 mars), les dépenses qu'effectueront chaque ministère et organisme gouvernemental.

Le processus de gestion des finances publiques commence véritablement quelques jours après la lecture du Budget, lorsque le Président du Conseil du Trésor dépose à la Chambre des communes le Budget des dépenses. Il s'agit de documents en trois parties qui contiennent les besoins financiers du gouvernement. Dans la Partie I, on retrouve les principaux éléments du Budget des dépenses. La Partie II donne en détail les besoins financiers de chaque ministère et organisme. Les diverses Parties III, qui correspondent chacune aux budgets des ministères et organismes, reprennent essentiellement l'information contenue dans la Partie II mais de façon plus détaillée. Par le passé, plusieurs se sont plaints du fait que l'information contenue dans les Parties III n'était pas facile à comprendre et mettait trop l'accent sur les intrants plutôt que sur les résultats. Ces Parties III sont en voie d'être remplacées par deux nouvelles publications. Déjà seize ministères participent à un projet pilote. Cette refonte des rapports budgétaires au Parlement a pour but d'améliorer les documents et d'accroître l'imputabilité du gouvernement face au Parlement et au public canadien. À compter de 1998-1999, le gouvernement ne devrait plus soumettre de Parties III avec le Budget des dépenses principal. Tous les ministères devraient alors présenter un rapport sur les plans et les priorités. Ce rapport permettra aux ministères faire part de leurs plans, priorités et engagements face aux résultats à long terme. Les renseignements sur le rendement (qui occupaient une mince place dans les Parties III) figureront dans un document distinct que chaque ministère déposera à l'automne, soit six mois plutôt qu'avant. Tous les ministères devraient soumettre leur rapport sur le rendement dès l'automne 1997.

L'examen des Parties III (et des nouveaux rapports sur les plans et les priorités) se fait par le bais des différents Comités permanents de la Chambre des Communes. Sauf exception, les Comités ont jusqu'au 31 mai pour adopter les budgets et faire rapport à la Chambre. Les membres de ces comités cherchent à savoir si les ressources financières demandées sont justifiées. Les ministres et leurs hauts fonctionnaires viennent témoigner devant les comités afin de présenter et de justifier les dépenses associées aux différents programmes. Il y a ensuite un vote à la Chambre portant sur l'ensemble du Budget des dépenses.

L'étude des Parties III, des rapports sur les plans et priorités et des rapports sur le rendement ne suscite généralement pas un grand intérêt de la part des parlementaires. La raison principale de ce manque d'intérêt, c'est que les Comités ne pouvaient pas, jusqu'à tout récemment, recommander des modifications aux crédits sans que cela soit perçu comme un vote de non-confiance. Au cours des années, les parlementaires ont ressenti une certaine frustration de ne pouvoir

modifier les plans de dépenses des ministères. Cela a été partiellement pris en compte grâce à un changement au Règlement en février 1994. Les Comités peuvent désormais examiner les plans et les priorités et faire des recommandations en vue de les modifier. Puisqu'il arrive souvent que les crédits budgétaires soient votés après le début de l'année financière, la Loi permet de dégager environ un quart des sommes requises pour que les opérations en cours puissent se poursuivre. Les nouveaux projets ne sont entrepris que lorsque les crédits sont définitivement adoptés ou présumés adoptés par le Parlement.

Il arrive que, pour toutes sortes de raisons, certains ministères aient besoin de crédits supplémentaires au cours d'une année. Par exemple, le ministère de la Défense pourrait faire face à des dépenses imprévues en raison d'une guerre. Le gouvernement doit alors présenter des Budgets supplémentaires demandant soit de nouveaux fonds, soit un transfert de crédits entre ministères. Ces Budgets doivent obligatoirement être approuvés par le Parlement. Ils sont généralement présentés deux à quatre fois par année, selon les besoins.

LE CONSEIL DU TRÉSOR

Le Conseil du Trésor (CT) est le plus ancien (1867) des comités du Cabinet. Il se compose de six membres du Cabinet, dont le Président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances. Contrairement aux autres comités, le Conseil du Trésor emploie, par le biais du Secrétariat du Conseil du Trésor, plusieurs centaines de fonctionnaires. De plus, le CT est le seul comité soumis aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (les autres comités pouvant être crées ou abolis par le premier ministre). La Loi stipule que le Conseil du Trésor a le statut d'un organisme de contrôle central, ce qui signifie qu'il a le pouvoir de réglementer dans les différentes sphères de la gestion financière.

Les tâches du Conseil du Trésor sont nombreuses : préparer le Budget des dépenses principal, établir les règles à suivre concernant les sorties et les entrées de fonds du gouvernement (contrats, achats, émission de chèques) et établir les conventions comptables. En fait, ces tâches se résument à exercer un contrôle des fonds publics afin que ceux-ci soient dépensés avec probité et prudence.

Avec cette façon de procéder, les abus et les erreurs de jugement sont plus faciles à éviter. Par contre, cette approche ne laisse que peu de marge de manoeuvre aux ministères. Par exemple, si des fonctionnaires veulent contourner certaines règles, ils doivent convaincre le CT du bien-fondé de leur intention. Toute cette rigueur ne manque pas de créer quelquefois des tensions entre le Conseil et les ministères. Les fonctionnaires se plaignent des nombreux retards et du peu de délégation de pouvoir que cette pratique occasionne.

Le Conseil du Trésor est aussi responsable de l'évaluation des programmes au sein du gouvernement[*] . Bien que les ministères soient chargés d'évaluer leurs propres programmes, le Conseil du Trésor, par le biais du Secrétariat, peut mener certains examens qui touchent plus d'un ministère. Le CT élabore également les lignes directrices concernant les évaluations, les vérifications et les examens.

LES MINISTÈRES

Le rôle des ministères dans la gestion financière se limite à se conformer aux règles établies. Les ministères doivent premièrement s'assurer que les dépenses à effectuer ont bien été approuvées par le Parlement et que les fonds sont toujours en leur possession. Ils doivent ensuite veiller à ce que les biens et services achetés aient bien été reçus et soient conformes aux exigences du contrat. Dans le cas d'une subvention ou d'un paiement de transfert, les ministères doivent s'assurer que le récipiendaire y a bien droit.

Les ministères doivent aussi procéder à des vérifications internes et à des évaluations de programmes. Même si les ministères reçoivent une enveloppe budgétaire, ils ne peuvent faire l'acquisition de biens d'une valeur dépassant 5 000 $. Au delà de ce seuil, les ministères doivent s'adresser à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour faire l'acquisition de biens.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (TPSGC)

En ce qui a trait à la gestion financière, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada agit à titre d'agence comptable centrale. Il est responsable de toutes les entrées et de toutes les sorties de fonds publics.

Lorsqu'un ministère approuve l'achat d'un bien ou d'un service donné, il incombe à TPSGC de s'assurer que les crédits budgétaires accordés à ce ministère permettent bien la dépense. Si tel est le cas, TPSGC fait ensuite l'acquisition en émettant le chèque. TPSGC tient donc pour acquis que toutes les procédures d'achat ont été appliquées parfaitement par le ministère.

De concert avec le CT, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est responsable du système de comptabilité du gouvernement. Ces deux organismes doivent voir à ce que tout se fasse conformément aux politiques et conventions comptables établies. TPSGC prépare et publie les états financiers annuels que l'on retrouve dans les Comptes publics. Cette fonction lui est confiée par le Receveur général du Canada.

Les Comptes publics présentent les opérations financières du gouvernement. Ils sont maintenant déposés au mois de décembre de chaque année, soit neuf mois après la fin de l'année financière. Les Comptes publics donnent en détail les

recettes et les dépenses du gouvernement ainsi que celles des ministères et agences.

LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le vérificateur général est l'un des intervenants les plus visibles dans le cycle de gestion des finances publiques. Le Bureau du vérificateur général (BVG) a pour mandat de transmettre des données de vérification appropriées à la Chambre des communes. La *Loi sur le vérificateur général* prévoit que si des sommes ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avaient affectées ou ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience ou encore, que si des procédures insatisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes, le vérificateur général doit faire rapport à la Chambre. La Loi exige en effet que le vérificateur général « signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes [...] ». Avant 1994, le BVG ne pouvait produire qu'un rapport par année faisant état de ses constatations et recommandations. La Loi lui permet maintenant de publier trois rapports périodiques en plus de son rapport annuel.

Pour que le Bureau puisse mener à bien ces fonctions, la *Loi sur le vérificateur général* lui confère une grande indépendance. Contrairement à la majeure partie de la fonction publique, le BVG ne relève pas des ministres de la Couronne. Le vérificateur général est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans. Grâce à son indépendance, il a la possibilité de choisir l'objet de ses examens et de ses rapports.

Le rôle du BVG est donc de vérifier *ex post* les programmes et les activités financières du gouvernement et d'en faire rapport à la Chambre des communes. La vérification des états financiers est faite dans le but de veiller à ce que l'information que renferment les rapports financiers des ministères, organismes, et des sociétés d'État soit présentée fidèlement. Le vérificateur général doit aussi évaluer les méthodes comptables employées dans les Comptes publics du gouvernement et faire rapport à la Chambre des communes. Le vérificateur général agit alors comme n'importe quel autre vérificateur oeuvrant dans le secteur privé.

En plus de procéder à cette vérification purement comptable, le vérificateur général doit aussi faire de la vérification intégrée. La vérification intégrée est un exercice qui a pour but de mieux répondre aux préoccupations des parlementaires et des contribuables. Le vérificateur général doit déterminer si les dépenses de fonds publics ont été dûment autorisées et si l'utilisation des ressources a été optimisée. Le souci de l'économie et de l'efficience doit alors animer ses travaux.

Le BVG agit comme une force positive permanente. Les examens du vérificateur général peuvent prévenir le gaspillage ou des pertes ou entraîner la correction plus rapide de situations insatisfaisantes. Quelquefois, c'est seulement grâce à l'examen public de ses rapports par le Parlement que le vérificateur général réussira à forcer les intéressés à corriger les lacunes qu'il a décelées. Toutefois, il est important de noter que, même sans l'examen mené par le Parlement, les fonctionnaires sont incités à accorder une grande importance à l'amélioration des résultats.

Par conséquent, le vérificateur général favorise l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au sein du gouvernement. Il augmente l'imputabilité du gouvernement face aux parlementaires et aux Canadiens. Les comités parlementaires facilitent la tâche du vérificateur général puisqu'ils agissent comme une force ultime de dissuasion. Nous verrons maintenant comment le vérificateur général et le Comité des comptes publics forment une équipe spéciale chargée de protéger les deniers publics.

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Par l'examen qu'il fait des comptes publics, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes boucle le cycle de gestion des finances publiques du gouvernement. Ce comité, présidé par un membre de l'opposition, force les ministères, organismes et sociétés d'État à rendre des comptes au Parlement. Le Comité a pour mandat de vérifier si l'utilisation des ressources est optimisée. Il doit déterminer si la politique du gouvernement ainsi que les résultats observés atteignent les objectifs préalablement fixés. Il ne remet pas en question la raison d'être des programmes du gouvernement, mais plutôt l'efficacité et la rationalité de leur mise en oeuvre. Son rôle consiste à comprendre, à évaluer et à corriger, après coup (par voie de recommandations qu'il formule dans ses rapports à la Chambre des communes), les lacunes et les failles relevées par le vérificateur général.

Le fait de ne pas s'intéresser à la politique gouvernementale permet au Comité de conserver un esprit apolitique, de s'attaquer aux problèmes et d'y chercher des solutions. Pour remplir ce mandat, le Comité emploie les critères d'efficacité, d'efficience et de simplicité administrative (la question du coût d'administration) dans ses examens. Pour qu'il puisse mener ceux-ci à bien, le Règlement de la Chambre autorise le Comité des comptes publics à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de dossiers ainsi qu'à étudier toutes les questions qui lui sont renvoyées par la Chambre.

Les Comptes publics du Canada, le Rapport annuel et les rapports périodiques du vérificateur général sont renvoyés automatiquement et en permanence au Comité des comptes publics dès leur dépôt. Le Comité peut ainsi procéder immédiatement à l'examen des questions dont traitent ces documents et faire rapport s'il le juge à propos.

Le Comité consacre 90 p. 100 de son temps à l'étude des Rapports du vérificateur général. À la lueur des observations

de ce dernier, il invite les fonctionnaires responsables à répondre aux questions de ses membres. Lorsque le Comité des comptes publics examine le rapport annuel du vérificateur général, les observations de celui-ci prennent une toute autre dimension. En effet, le Comité réussit généralement à faire fléchir les bureaucrates lorsque ceux-ci gèrent de façon inefficace les ressources publiques. Le risque de voir le Comité des comptes publics faire rapport à la Chambre des communes de maladresses bureaucratiques fait en sorte que les hauts fonctionnaires invités devant le Comité acceptent généralement d'apporter les mesures correctrices nécessaires.

Bien que moins fréquemment, le Comité choisit des aspects importants des Comptes publics ou des rapports financiers des sociétés d'État pour les étudier plus à fond. Il examine alors la comptabilité utilisée par le gouvernement ou les sociétés d'État afin de s'assurer que les principes généralement reconnus dans la profession sont employés.

La présence du vérificateur général dans les ministères et les sociétés d'État constitue une force de dissuasion de nature à prévenir les irrégularités qui entraînent du gaspillage, des détournements de fonds et des fraudes. En ce sens, le Comité des comptes publics est un allié précieux du vérificateur général car sans lui, les Rapports de ce dernier perdraient probablement beaucoup de leur force de dissuasion. L'une des sanctions est la possibilité d'être convoqué pour rendre des comptes en public devant le Comité. L'invitation à comparaître devant le Comité permet aux parlementaires de mettre le maximum de pression sur les bureaucrates récalcitrants à rendre des comptes ou à apporter des correctifs.

CONCLUSION

Il s'écoule plus de deux années entre la préparation des prévisions budgétaires et le moment où le Comité des comptes publics peut véritablement fermer la boucle du processus budgétaire. Certains critiques diront que le processus est beaucoup trop long et ne permet pas de rendre des comptes suffisamment rapidement aux parlementaires et aux Canadiens. Toutefois, compte tenu de l'énormité de la tâche et des nombreux intervenants dans le cycle budgétaire et la gestion des finances publiques, il serait bien difficile d'accélérer les choses. On peut donc dire que la lenteur constitue le prix à payer pour assurer une gestion financière saine et de qualité. Par contre, il est toujours possible d'améliorer le processus. Les rapports périodiques du BVG en sont un bel exemple. Ils permettent au Comité des comptes publics de se pencher plus rapidement sur les problèmes soulevés par le vérificateur général dans ses rapports.

* De 1978 à 1993, certaines fonctions comme l'élaboration de conventions comptables et de lignes directrices sur l'évaluation des programmes ont été confiées au Bureau du contrôleur général, un organisme distinct du Conseil du Trésor s'occupant des questions de gestion financière. Depuis 1993, le Bureau a été intégré au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1-800-O-Canada

Droits d'auteur et avertissements